

Strukturingrepp vid konkurrensbegränsningar — en kommentar

Konkurrensutredningens betänkande innehåller två viktiga förslag till nya bestämmelser i konkurrensbegränsningslagen. Det ena förslaget skulle ge möjlighet att upplösa företag med dominerande ställning på marknaden i mindre konkurrerande enheter. Det andra förslaget gäller lagstiftning mot företagsförvärv. Redan nu granskas emellertid alla viktigare fusioner av NO. Eftersom effekterna av strukturingrepp är svårbedömbara, kan man ifrågasätta om sådana bör användas som medel i den svenska konkurrenspolitiken, framhåller Arne M Anderson.

1974 tillsattes en utredning med uppdrag att se över lagen om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsningar inom näringslivet. Utredningen lämnade i slutet av 1977 sitt betänkande — Ny konkurrensbegränsninglag (SOU 1978:9).

Utredningen konstaterar i betänkandet, att den nuvarande konkurrensbegränsningslagen inte syftar till att förändra rådande marknadsstruktur utan enbart ger förutsättningar till ingripande mot ett olampligt utnyttjande av ekonomisk maktställning. Därigenom saknas möjlighet att upplösa marknadsdominerande företag i flera enheter som kan konkurrera med varandra. Denna möjlighet finns sedan länge i USA och tillämpas numera också i bla Storbritannien.

Utredningen foreslår en bestämmelse i den nya konkurrensbegränsninglagen om strukturingrepp vid marknadsdominans. Utredningen foreslår också lagstiftning för kontroll av företagsförvärv. Redan idag granskar NO alla viktigare fusioner. Konkurrensutredningens förslag skulle inte ändra mycket i sak men skulle leda till ett mer etablerat system.

I denna uppsats pekas på några av de svårigheter som kan vara förenade med fusionskontroll och uppdelning av marknadsdominerande företag. För att placera in framställningen i ett sammanhang inleds uppsatsen med en översikt över de centrala tankegångarna i den gällande konkurrensbegränsningslagen och över dess teoretiska bakgrund samt en kort diskussion om vissa viktiga begrepp och deras samband.

Ekon dr ARNE M ANDERSON är universitetslektor i nationalekonomi vid Göteborgs universitet. Hans forskning har varit inriktad på företagens problem, i synnerhet i Väst-Sverige.

Marknadsstruktur, marknadsagerande och marknadsresultat

Vid studier av marknader utgår man ofta från begreppen marknadsstruktur, marknadsagerande och marknadsresultat.

Med en *marknads struktur* avses den mangd av relativt stabila egenskaper som vid en viss tidpunkt kännetecknar

marknaden. De oftast diskuterade egen-skaperna är graden av koncentration på säljar- och köparsidan, graden av produkt-differentiering och omfattningen av etableringshinder till marknaden. Med *marknadsagerande* menas alla de former av åtgärder som företagen vidtar på marknaden. Företagens agerande ger upphov till ett utfall på marknaden – ett *marknadsresultat*. Detta omfattar bla tillverkade kvantiteter, priser, vinster, kostnader, ändringar av kapaciteten och graden av kapacitetsutnyttjande, utgifter för reklam och andra säljfrämjande åtgärder. Man kan ange generella samband mellan de tre begreppen och företagens mål. Dessa tids- och orsaksmässiga samband kan återges med hjälp av ett pil-schema, som i *figur 1*.

Prisbildningsteorin och den fullkomliga konkurrensen

Trots Cournots framställning om duopol 1838 intresserade sig nationalekonomin ända in på 1920-talet huvudsakligen för marknader som kännetecknades av fullkomlig konkurrens.

År 1933 kom emellertid Chamberlins och Robinsons arbeten om den ofullkomliga konkurrensen, och deras tankegångar införlivades snabbt med prisbildningsteorin. Denna ansågs därigenom bättre anknyta till verkligheten. Eftersom företag ökat i storlek, oligopolmarknader blivit vanligare och faktorer-sättningen inom vissa områden var högre än inom andra, ansågs det att konkurrensen inom näringslivet börjat avta.

En ”praktiskt fungerande konkurrens”

Även om man vid denna tid ansåg, att den neoklassiska prisbildningsteorin genom den ofullkomliga konkurrensen fått en bättre verklighetsanknytning, betraktades den fullkomliga konkurrensen som den ”bästa” marknadsformen. Pareto hade tidigare utvecklat de nödvändiga

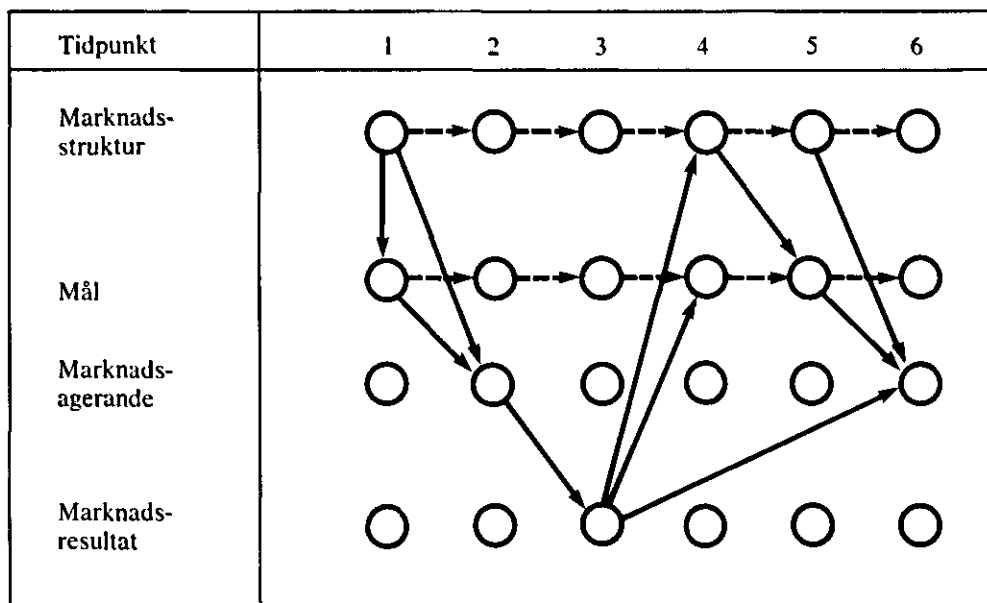
villkoren för en effektiv fördelning av resurserna inom en ekonomi. Han hade även visat, att dessa villkor under vissa förutsättningar – bla frånvaron av externa effekter och av stordriftsfördelar inom företagen – uppfylls, då fullkomlig konkurrens och jämvikt råder på alla marknader inom ekonomin. Den fullkomliga konkurrensen blev den marknadsform efter vilken alla andra marknadsformer kom att värderas.

Emellertid visade det sig att de sk Pareto-villkoren knappast var till någon hjälp vid lösning av praktiska problem som innebar välfärdsjämförelser. Under 1930-talet började man alltmera ifrågasätta den fullkomliga konkurrensen som underlag för ekonomisk-politiska överväganden. I en uppsats först publicerad 1940 granskade J M Clark [1942] den fullkomliga konkurrensens användbarhet i detta avseende.

Clark konstaterade, att i verkligheten är avvikelser från den fullkomliga konkurrensen ofrånkomliga. Vissa av villkoren för fullkomlig konkurrens kan uppfyllas, medan andra är omöjliga att förverkliga. Frågan är, om man under dessa förhållanden överhuvudtaget skall sträva efter att uppfylla alla de villkor som är möjliga att uppnå. Om man underlåter detta, inträffar ytterligare avvikelser från den fullkomliga konkurrensen. Bland de olika slag av marknadsförhållanden som därigenom kan uppkomma, kan man välja ett som ger en konkurrens som fungerar bäst praktiskt, dvs ger ett marknadsresultat som är det bästa för samhället. För att nå fram till en sådan praktiskt fungerande konkurrens förutsätter Clark ingrepp såväl inom marknadsstrukturen som inom marknadsagerandet.

Clarks uppsats följdes av ett flertal andra inom samma ämnesområde. I en artikel ursprungligen publicerad 1950 konstaterar J W Markham [1967], att de flesta framställningarna om ”workable

Figur 1. Tids- och orsaksmässiga samband mellan företagsmål, marknadsstruktur, marknadsagerande och marknadsresultat.



- (1) På grundval av den rådande strukturen fastställer företagen sina mål.
- (2) Det marknadsagerande som företagen sedan vidtar bestäms av företagets mål och marknadsstrukturen. Bestämmande är också de ramar och regler som samhället har utformat.
- (3) Marknadsagerandet leder till ett marknadsresultat.
- (4) Resultatet kan påverka såväl strukturen som företagsmålen.
- (5) Eventuella ändringar av strukturen kan ha effekter på företagets mål.
- (6) Företagen fastställer de former av marknadsagerande man nu skall använda sig av.

competition" har som utgångspunkt definitionen av fullkomlig konkurrens. Vanligtvis omfattar de en uppställning av nödvändiga villkor. Om förhållandena på en marknad stämmer överens med de angivna villkoren, anses konkurrensen på marknaden vara praktiskt fungerande.

Markham förordar ett annat tillvägagångssätt. Också han finner avvikelser från fullkomlig konkurrens ofrånkomliga. Däremot ställer Markham inte upp några nödvändiga villkor för en praktiskt fungerande konkurrens. Inte heller vill han ha ingrepp inom *marknadsstrukturen*. Genom partiella ingrepp enbart inom *marknadsagerandet* skall man för-

söka förändra de rådande förhållandena på marknaderna. Om man efter en undersökning av förhållandena på en marknad finner, att man genom ingrepp ej kan göra samhällsvinster som är större än vad förlusterna blir, då är konkurrensen på marknaden effektiv. De enda villkor Markham kan tänka sig är förbud mot vissa former av marknadsagerande, exempelvis avtal.

Den svenska konkurrensbegränsningslagen

År 1953 fick Sverige en ny konkurrensbegränsningslag. Under 1956 föreslogs vissa ändringar av lagen, och dessa änd-

ringar trädde i kraft från och med 1957. Enligt lagens förarbeten syftar de konkurrensvårdande myndigheternas verksamhet inte till "den klassiska national-ekonomins fria konkurrens" utan till den från samhällets synpunkt mest effektiva konkurrensen. Därmed avses en konkurrens som driver utvecklingen i den riktning som på längre sikt kan förmodas innebära det bästa utnyttjandet av samhällets resurser.

Vissa begränsningar av konkurrensen är för samhället inte bara godtagbara utan förmånliga och rent av nödvändiga. Begränsningar tillåts om de förutsätts leda till en förbättrad effektivitet. De ingrepp de konkurrensvårdande myndigheterna företar, riktar sig inte i första hand mot marknadernas strukturer utan mot företagens agerande på marknaderna. De former av konkurrensbegränsningar som man bedömer har en skadlig verkan, söker man undanröja genom förhandling. De positiva effekterna av ett ingrepp vägs mot dess negativa effekter. Vissa slag av marknadsagerande – fastställande av bruttopriser samt ingående och tillämpning av anbudskarteller – är förbjudna.

Av det ovanstående framgår, att den svenska konkurrensbegränsningslagen i utformning och tillämpning ansluter till de tankegångar om en praktiskt fungerande konkurrens som Markham förde fram.

Man kan nog konstatera, att huvuddelen av de uppgifter konkurrensbegränsningslagen ålägger de konkurrensvårdande myndigheterna är rimliga. De former av marknadsagerande som kan utgöra konkurrensbegränsningar är ofta lätta att påvisa, exempelvis diskriminerande rabatter, och ger därigenom också formen för ingrepp. Ingreppens ekonomiska konsekvenser är många gånger relativt enkla att överblicka. Ibland kan ingreppen baseras på rena "förnufts-skäl".

Struktureringrepp vid marknadsdominans och kontroll av företagsförvärv.

Som tidigare nämnts, föreslår konkurrensutredningen att den nya konkurrensbegränsningslagen skall innehålla en bestämmelse som medger uppdelning av marknadsdominerande företag. Bestämmelsen bör göra det möjligt att i lämplig utsträckning söka återställa förutsättningarna för en fungerande konkurrens. Utredningen föreslår också en fusionskontroll. Normalt sett innebär företagsförvärv att ett eller flera oberoende företag försvinner, vilket i åtskilliga fall innebär att den aktiva konkurrensen minskar.

Av konkurrenspolitiska skäl har samhället intresse av att näringslivet utvecklas så, att sådan koncentration förhindras som tillåter företagen att ta ut för höga priser och monopolvinster. Koncentrationen kan också leda till en ineffektiv produktions- eller distributionsstruktur eller försvåra nyetableringar. Att ett företag – eller en kartell – har kontroll över priserna, kan också leda till att intresset för att ta fram nya produkter och produktionsmetoder minskar. Utredningen anför också, att samhället har intresse av en hög sysselsättning. Företagsförvärv har inte sällan återverkningar på sysselsättningen. Nedläggning eller flyttning av företag kan också medföra att samhällliga anläggningar inte längre kommer att utnyttjas.

I samband med fusionskontroll och uppdelning av marknadsdominerande företag kan myndigheterna ställas inför uppgifter som har hög komplexitet och som blir svårbemästrade av följande anledningar.

Sambanden marknadsstruktur – marknadsresultat oklara

Vid uppdelning av marknadsdominerande företag och fusionskontroll tvingas

myndigheterna avgöra vilken form av marknadsstruktur som leder till en praktiskt fungerande konkurrens och som ger ett av samhället önskat marknadsresultat. Den ekonomiska teori och empiri som för närvarande är tillgänglig räcker inte till för denna uppgift. Vi kan visserligen – som vi tidigare sett – ange generella samband mellan marknadsstruktur, agerande och resultat, men detta är inte tillräckligt. Empiriskt grundade preciseringar är också nödvändiga, men har ännu inte kunnat företas i önskvärd omfattning. Låt oss exempelvis se på sambanden mellan å ena sidan koncentrationsgrad och å den andra lönsamhet och innovationstakt.

Det är en ofta omfattad uppfattning, att vinstnivån för en näringsgren ökar med koncentrationen inom näringsgrenen. De flesta amerikanska undersökningar inom området – det finns undantag – visar på ett positivt samband mellan vinster och koncentration. Brittiska undersökningar, som till antalet är färre än de amerikanska, visar emellertid en mindre tydlig korrelation mellan koncentration och vinst. Detta kan bli förklarad av den relativt sett större importen till Storbritannien, men också av att vinstmålet inte är lika uttalat för brittiska företag som för amerikanska (Hanna och Key [1977]). Samma skäl talar för att sambandet mellan koncentrationsgrad och vinstnivå bör vara svagt också i vårt land. En undersökning av sambandet mellan förändringar i koncentrationsgrad och lönsamhet i Sverige har genomförts av Cars [1975]. Han ansåg emellertid, att materialet som låg till grund för undersökningen, var för begränsat för att medge generella slutsatser. Hypotesen om ett positivt samband kunde inte bekräftas, även om resultatet kunde ge ett visst stöd åt denna.

I en IVA-rapport ges en översikt av huvudlinjerna inom forskningen om innovationsprocessen (Elg [1978]). I rap-

porten konstateras, att det inom den ekonomiska teorin finns två motsatta uppfattningar om sambandet mellan koncentrationsgrad och innovationstakt. Å ena sidan hävdas, att en viss grad av koncentration kan ge den lönsamhet och den marknadskontroll som är nödvändiga betingelser för innovationer. Potentiella konkurrenter och konkurrens från nya produkter driver sedan fram innovationerna. Å andra sidan hävdas, att ett företag med monopolställning är mindre intresserat av att utveckla nya produkter och produktionsmetoder. Genom sin ställning kan företaget ändå bibehålla sin lönsamhet.

I ringa utsträckning behandlas sambandet mellan oligopol och innovationstakt inom den ekonomiska teorin. Dock har påpekats, att den högre grad av osäkerhet som ofta karakteriserar oligopol ger en starkare motivation för innovationer vid denna marknadsform än vid andra. Rapporten refererar till en undersökning av den europeiska industrin som givit stöd för denna hypotes. Enligt rapporten visar statistiken, att forskning och utveckling är koncentrerade till större företag. Förmodligen är emellertid inte denna statistik helt tillförlitlig, när det gäller utvecklingsarbete i de mindre företagen. Internationell statistik tyder dock på att FoU-intensiteten ökar med företagets storlek, åtminstone upp till ca 5 000 anställda.

Rapporten återger vidare en statlig brittisk utredning rörande småföretagens bidrag till innovationer i Storbritannien under efterkrigstiden. Småföretagens andel av innovationerna varierar starkt mellan olika branscher. De stora företagen svarade för nästan alla process- och produktinnovationer inom kapitalintensiva branscher, såsom bil- och stålindustri. Samma gällde för branscher som inte är så kapitalintensiva, men där "tröskelkostnaden" för en innovation är hög. Exempel på detta slag av branscher är

flyg-, varvs- och läkemedelsindustrierna. Däremot svarade småföretagen för en större andel av innovationerna inom främst maskinindustri och instrumentindustri. Där är kapitalintensiteten och utvecklingskostnaderna lägre för många produkter, och etableringskostnaderna för ett nytt företag är lägre.

Avslutningsvis kan också konstateras, att svenska företag av flera skäl, blä på grund av institutionella förhållanden, kommit att arbeta med ett flertal mål och att betoningen av olika mål växlat över tiden. Detta har sannolikt i hög grad bidragit till att sambanden mellan marknadsstruktur och olika delar av marknadsresultatet i vårt land blivit osäkra.

Fördelar och nackdelar med koncentration

Vid den svenska cementfusionen 1973 gjorde NO en jämförelse mellan de samhällsekonomiska för- och nackdelar som fusionen kunde ge upphov till. Mot de positiva effekterna av fusionen i form av möjliga stordriftsfördelar ställdes tänkbara negativa effekter som det uppkomna monopolet kunde leda till (*Pris- och kartellfrågor* nr 10, [1973]). Att väga fördelarna av stordrift mot de negativa effekter som en marknadsdominans kan föra med sig borde också vara det rationella sättet att behandla en fråga om fusion – eller företagsuppdelning – på. Vid en praktiska tillämpningen av denna sk "trade-off"-analys möter man emellertid väsentliga svårigheter (Williamson [1968]). Den enklaste formen av analys innebär en jämförelse mellan de kostnadsminskningar som stordriftsfördelar kan ge upphov till med eventuella prisstegringar. Denna form av "trade-off"-analys behöver företas enbart i de fall, då prisstegringar följer av marknadsdominansen. Vid analys av exempelvis en fusion måste man därför först ange de stordriftsfördelar som den kan ge upphov till. Därefter måste man fastställa de

kostnadsminskningar, som stordriftsfördelarna kan leda till. Nästa steg i analysen blir att försöka bedöma hur mycket priserna kommer att stiga efter fusionen. För att en jämförelse sedan skall kunna göras mellan kostnadsminskningar och prisökningar krävs att vi har kunskaper om produktens efterfrågeelasticitet. Jämförelsen kräver dessutom, att man kan bedöma den minskning av det fusionerade företags interna effektivitet, som den ökade marknadsdominansen kan leda till. I många fall kommer det att vara mycket tidsodande och besvärligt att nå fram till de angivna kunskaperna, även om man inte skulle kräva exakthet utan nöja sig med approximationer. I vissa fall är det inte möjligt att nå de nödvändiga kunskaperna, utan man tvingas att arbeta med rena gissningar.

En mera utvecklad form av "trade-off"-analys skulle ge upphov till ytterligare svårigheter för de konkurrensvårdande myndigheterna, och en del av dessa måste betraktas som omöjliga att övervinna. Denna form av "trade-off"-analys skulle blä kräva att det ömsesidiga beroendet mellan de olika sektorerna av näringslivet beaktades. Den ekonomiska nettoförlust som en partiell analys kan visa på, kan förbytas i nettovinst, när analysen utsträcks till att omfatta flera delar av näringslivet. Så kan exempelvis en prisstegring på en marknad, som bedöms som negativ, leda till en omfördelning av resurser till andra näringsgrenar, vilket ger positiva effekter för samhället. De senare effekterna kan komma att uppväga den negativa effekten av prisökningen.

De stordriftsfördelar som ligger till grund för en fusion kan även ge upphov till andra fusioner. Eventuella nettoförluster för samhället av den första fusionen skulle mer än väl kunna kompenseras av nettovinster vid efterföljande fusioner. "Trade-off"-analysen kompliceras även av att för- och nackdelarnas

utveckling över tiden också måste bedömas.

Ett företags marknadsdominans kan vara resultatet av medvetna konkurrensinskränkningar, men också av att företaget är effektivare än sina konkurrenter. En upplösning av ett företag som uppnått sin dominans av det senare skälet skulle naturligtvis vara till uppenbar skada för samhället. Ofta uppkommer marknadsdominansen som ett resultat av båda skälen. Därigenom blir frågan om uppdelning av det marknadsdominerande företaget vanligtvis ytterligt vanskelig för de konkurrensvårdande myndigheterna att avgöra.

Ny form av tillväxt och konkurrens

Konkurrensen mellan företagen, som tidigare huvudsakligen visade sig genom prissänkningar, har så småningom också tagit sig andra former. Även om prissänkningarna fortfarande är viktiga, har produktinnovationerna fått ökad betydelse.

Många företag har också ändrat sitt tillväxtmönster. Från ett ursprungligt produktionsområde har företagen expanderat genom diversifiering och genom lokalisering av nya enheter till andra geografiska områden. Företagen har blivit koncerner med en koncernledning under vilken de olika enheterna av koncernen sorterar. De senares uppgift har blivit att producera och distribuera och få avkastning på sitt investerade kapital. Koncernledningens uppgift är att sköta koncernen som en finansiell enhet och besluta om återinvesteringar. På grundval av de växlande avsättningsvillkoren söker koncernledningen en effektiv fördelning av kapitalet mellan olika näringsgrenar och geografiska områden. Kapitalets rörlighet har därigenom ökat avsevärt. (Clifton [1977]).

Genom diversifieringen, den geografiska spridningen och den ökade kapitalrörligheten kommer det stora koncern-

företaget att konkurrera med ett väsentligt större antal företag än vad det begränsade "enproduktföretaget" någonsin kan tänkas göra. Koncernföretaget är genom sitt oavbrutna sökande efter avsättningsmässiga fördelar också långt mera inställt på konkurrens än "enproduktföretaget". Konkurrensen mellan koncernföretagen blir därigenom också mera intensiv och omfattande.

Koncernföretagens produkt- och avsättningsområden och konkurrensbanden mellan dessa företag karakteriseras av en hög grad av föränderlighet och svåröverskådlighet. Härigenom blir det naturligtvis svårare att bedöma förutsättningarna för ett strukturellt ingrepp samt ingreppens effekter.

Genom sin verksamhet bryter de stora koncernföretagen också mot den gängse uppfattningen om konkurrens. Enligt denna pågår den huvudsakliga konkurrensen mellan de företag som tillhör en och samma marknad. Denna konkurrens anses även avta, när koncentrationen på marknaden ökar, dvs marknadens företag minskar i antal och ökar i storlek. De stora koncernföretagen har sprängt de produktmässiga och geografiska marknadsgränserna och genom sin tillväxt intensifierat konkurrensen.

Slutsats

Expanderande och marknadsdominerande företags ekonomiska maktställning kan resultera i olägenheter för samhället, bla i form av skadliga konkurrensbegränsningar. I syfte att främja konkurrensen kan myndigheterna företa ingrepp i marknadsstrukturen. Här har tagits upp några problem som är förknippade med fusionskontroll och uppdelning av marknadsdominerande företag. Som framgår är dessa strukturengrepp komplicerade och vanskliga, i vissa fall knappast möjliga. Man kan ifrågasätta, om de angivna ingreppen bör användas

som medel i den svenska konkurrenspolitiken.

Andra samhällsproblem som fusionerande och marknadsdominerande företag kan ge upphov till, såsom sysselsättningssvårigheter, kan lösas med hjälp av redan tillgängliga ekonomisk-politiska åtgärder.

Referenser

Anderson, A. M., [1970], "Konkurrensbegränsningslagen och samhällsekonomin", stencil
 - [1981], *Näringslivsekonomi*, Esselte Studium
 Cars, H. C., [1975], *Koncentrations- och fördelningsproblem inom marknadsekonomin*, Stockholm

"Cementa ABs förvärv av AB Gullhogens Bruk", [1973], *Pris- och kartellfrågor*, nr 10
 Clark, J. M., [1942], "Towards a Concept of Workable Competition" återtryckt i *Readings in the Social Control of Industry*, Philadelphia-Toronto
 Clifton, J. A., [1977] "Competition and the evolution of the capitalist mode of production", *Cambridge Journal of Economics*, vol 1, nr 2
 Elg, L., [1978], "Innovationsforskning - en översikt", IVA-rapport nr 127, Stockholm
 Hannah, L., och Kay, J. A., [1977], *Concentration in modern industry: theory, measurement and the U K experience*, London
 Markham, J. W., [1967], "An Alternative Approach to the Concept of Workable Competition", återtryckt i *Industrial Organization and Public Policy*, Boston
 Williamson, O. E., [1968], "Economies as an Antitrust Defense: The Welfare Trade-offs", *American Economic Review*, nr 58